

la congestión vehicular, los tiempos de viaje y el consumo de combustible.

Carbono neutro o cero emisiones presenta un reto y una oportunidad para ir más allá. Es, por ejemplo, una oportunidad para elaborar un sistema de indicadores ambientales que permitan cuantificar el consumo de recursos y la contaminación generada y reducida, ya que luego los indicadores se convierten en mecanismos de gestión ambiental para la toma de decisiones y el seguimiento de las políticas propuestas. Algunos indicadores que permitirían reflejar los cambios incluyen la huella ecológica, el análisis de ciclo de vida, el balance de materia y energía, entre otros; pero todos requieren de un grado de información superior y una gestión de la información distinta. A su vez se abren nuevos retos y oportunidades para la investigación.

Las iniciativas de la agenda ambiental costarricense han permitido una presencia creciente del tema del calentamiento global en el debate público. Sin embargo, cabe preguntarse en qué medida estas propuestas realmente buscan crear medidas efectivas para abordar el cambio climático. Asimismo, en qué medida cuentan con objetivos claros que permitan evaluar sus alcances en relación con las causas por atender. El seguimiento de objetivos, planes y estrategias facilitaría identificar a tiempo necesidades de mejora y cambios efectivos. Para ello es fundamental tener políticas claras e integradoras; al igual que planes de desarrollo que reflejen los mandatos dados por un ministerio de planificación y política económica fortalecido.

La selección y ejecución de políticas, estrategias y acciones tampoco son neutras, mejorando o favoreciendo algunos grupos. Por lo tanto, desde el punto de vista de sus implicaciones y limitaciones, se hace necesaria la discusión e inclusión de consideraciones ecológicas y socioeconó-

micas que van más allá de carbono neutro. Realizar cambios estructurales no sólo hacia la reducción de las emisiones de CO₂ sino también hacia entender el fenómeno desde sus diversas aristas y tomando en cuenta la justa demanda para mejorar la calidad de vida con equidad, permitirá que los esfuerzos lleguen más lejos. De esta forma, como sociedad, debería apuntarse a generar menos desperdicio energético, resultados efectivos y nuevas estructuras organizativas.

Finalmente, el país requiere que existan o que se construyan, además de propuestas orientadas a la captura de capital proveniente de países desarrollados en los mercados de carbono, también acciones ejemplarizantes en Costa Rica. Entonces, se trata de escuchar la voz del país con justificada autoridad para que el mercadeo de carbono neutro no postergue los cambios imprescindibles que el país y el planeta demandan.

Daniela García Sánchez es economista, trabaja sobre temas de Política Económica, Desarrollo Sostenible y Economía Ecológica; actualmente participa como investigadora en el proyecto Desarrollo Sostenible e Innovador en el Sector Energético en el GIGA, Instituto Alemán de Estudios Globales. Correo electrónico: garcia@giga-hamburg.de.

Matias Dewey

Desconfianza y legitimación política en Argentina: un abordaje desde la perspectiva procedimental de Niklas Luhmann

En el año 1989, en su artículo titulado “Los miedos cambiados”, Oscar Oszlak

escribía: “La lista de nuestros miedos sorprendería seguramente a un sueco o a un japonés. Y aunque compartimos algunos de estos miedos con otras sociedades del Tercer Mundo, el conjunto nos otorga un perfil claramente idiosincrásico. En la Argentina seguimos temiendo el golpe militar; los empresarios temen invertir en el país mientras que los especuladores temen repatriar sus capitales del exterior; los antiperonistas temen la posibilidad de un futuro gobierno justicialista; los consumidores tememos la inflación galopante; los judíos tememos el antisemitismo; y todos, en general, en mayor o menor grado, tememos negociar y pactar, tememos asumir nuevamente nuestras responsabilidades, pero nos atemoriza la posible impunidad de los actos ajenos. [...] En el reverso de los miedos que no existen en la Argentina se advierte una cultura de la transgresión. No tememos evadir impuestos, ni violar normas de tránsito, remarcar precios, hacer caso omiso de una cola, buscar privilegios, comprar o vender en negro, dar o recibir coimas. Todo esto es tolerado, comprendido, e incluso justificado. A pocos parece temblarles el pulso cuando se trata de elegir la confrontación ciega en lugar de la negociación, el escapismo en lugar del compromiso, la autosatisfacción en lugar de la solidaridad. Simultáneamente, junto con estas pautas de comportamiento, tiende a desaparecer el temor a la autoridad legítima, a la rendición de cuentas y al castigo por la acción irresponsable”.

Veinte años desde aquel entonces estos comentarios siguen siendo actuales e invitan el siguiente cuestionamiento: ¿porqué en Argentina se verifica una débil disposición que tienda a la aceptación de ciertas normas jurídicas? La argumentación que sostendré aquí puede resumirse en que, en la sociedad argentina las decisiones vinculantes promulgadas por el sis-

tema político, y que fungen como normas en el sistema de derecho, encuentran una escasa aceptación en orden a transformarse en premisas de comportamiento. En otros términos, intentaré problematizar la cuestión de la debilidad de la fuerza vinculante del derecho en la sociedad argentina.

El presente texto se dividirá en dos partes. En primer lugar haré mención a aquellos enfoques que ya se han ocupado del tema y que, por lo general, han proclamado la falta, debilidad o transgresión de normas en Argentina. Los representantes de esta perspectiva son Gino Germani, Carlos S. Nino y Peter Waldmann y es posible tratarlos unitariamente puesto que el denominador común en sus análisis es el empleo de un concepto caro a la sociología: la anomia. En esta sección demostraré por qué no es adecuada la noción de anomia como recurso explicativo de lo que sucede en esta sociedad y por qué sí lo es el concepto de legitimación tal como lo entiende Niklas Luhmann. La segunda y última parte de mi exposición se ocupará de caracterizar sucintamente a los procedimientos y posteriormente de argumentar a favor del concepto de procedimiento fallido. Se sostendrá, y ésta es la tesis que pretendo defender, que los procedimientos no pueden cumplir con su función en virtud de la presencia de expectativas que expresan una profunda desconfianza hacia roles como los del juez, el político, el policía, etc. Si los procedimientos, según Luhmann, tienen por función producir aceptación de decisiones vinculantes (o normas), aquí argumentaré que en la sociedad argentina dicha aceptación se dificulta en vistas de una desconfianza que bloquea o neutraliza los procedimientos. Categorías importantes aquí serán los binomios incertidumbre/certidumbre y confianza/desconfianza.

1. La anomia de la sociedad: Gino Germani, Carlos S. Nino y Peter Waldmann

El derrotero argumentativo que puede leerse a continuación y la lectura que haré de tres importantes científicos sociales se asienta en dos pilares que conviene aclarar previamente. Tal como reza el título, la propuesta se sirve de la teoría de sistemas de Niklas Luhmann aunque en especial de su obra *Legitimation durch Verfahren* (“Legitimación a través de procedimientos”). La teoría de la legitimación por procedimientos adquiere relevancia cuando se ofrece como explicación plausible a un problema que permanece desatendido en Max Weber, esto es, la cuestión de la emergencia o surgimiento de la creencia en la legitimidad. Luhmann reclama a Weber el no haber respondido cómo es que se logra la creencia en un ordenamiento legal que es distante, racional, complejo, despersonalizado, etc. Utilizando un lenguaje coloquial, la cuestión se resume en el siguiente cuestionamiento: ¿cómo se genera la creencia en que, por ejemplo, el pago de impuestos es conveniente?

En segundo lugar debe quedar en claro que aquí hablaré de normas legales, es decir, aquellas que están codificadas y que forman parte del programa del sistema de derecho. No consideraré a las normas como el cemento de la sociedad o como aquel elemento que mantiene unidos a los individuos. Las normas jurídicas, en muchos casos, no conducen a la unión sino a la generación de conflictos.

Asimismo realizaré una distinción estricta entre norma jurídica y moral. En términos generales sostengo que la separación entre esta última y el derecho es una característica de la sociedad moderna y que, mientras la moral se refiere a una obligación interna, las normas lo hacen jurídicas a una externa. El concepto de

norma que emplearé es definido por Luhmann como un tipo de expectativas que ante la desilusión o frustración provoca una reafirmación de lo esperado, una protesta contra la realidad. A diferencia de lo que sucede con las expectativas cognitivas, dispuestas a adaptarse a la realidad, el esperar normativo se niega a aprender de la desilusión y exige una reestabilización. Si alguien cruza la calle con el semáforo en verde y un automovilista distraído lo atropella, el peatón protestará contra la realidad y exigirá un resarcimiento que le permita seguir sosteniendo la expectativa. La norma, por lo tanto, se define como una expectativa estabilizada contrafácticamente. Lo que distingue a la norma no es la posibilidad de que haya transgresión y desilusión sino que exista una reacción, una instancia que devuelva el sentido a la expectativa. El sistema de derecho, por eso mismo, es considerado como la estructura encargada de responder frente a la expectativa dañada.

A continuación iré al caso argentino. La irritación que producen los problemas de la debilidad del derecho como medio estabilizador de expectativas normativas –normas– en Argentina a dado lugar a un tipo particular de autoobservación de la sociedad: el enfoque de la anomia. Hoy en día se puede encontrar en los periódicos y en la televisión quejas tales como: “La argentina es un país anómico”, expresión que refuerza, sin más, esa semántica tan atrayente que es la de la decadencia o de la disolución cultural, la del pasado glorioso que no vuelve a ser. Ahora bien, ¿porqué resulta tan práctico describir en términos de anomia?

En primer lugar, el concepto de anomia tiene la ventaja de ser fácilmente observable. Es posible asignar el adjetivo “anómico” a todo comportamiento con sólo comprobar una falta de correspondencia de los mismos con el sistema ofi-

cial de normas. Entonces, cuando es observable algún tipo de comportamiento que va en la dirección opuesta a lo que prescribe la norma oficial puede hablarse de pérdida de normas, de lazos sociales rotos y de un estado de inseguridad o inestabilidad. Es importante apuntar que las descripciones que se valen de la categoría de anomia no pueden sino operar normativamente. Ellas postulan, sin mencionarlo, que existe una sociedad “nomica”, una sociedad integrada por las normas. Las descripciones de la anomia reclaman, solapadamente, el otro lado de la forma, aquel donde se encuentra la vitalidad normativa o el orden posibilitado por el respeto a las normas. Baste agregar que hablar de anomia en el marco de esta sociedad cumple una función tan moralizadora como otros conceptos duales lo han hecho y que señalan un estado al que se pretende llegar (civilización/barbarie, por ej.).

Las descripciones de la anomia descuidan, sin embargo, lo casi obvio: que las transgresiones observadas no significan necesariamente una ausencia de normas, así como tampoco un “estado” de inseguridad permanente. No se está ante un problema de desviación individual, tal como sugiere la anomia, sino ante un derecho que no logra constituirse en garante de lo que se espera y, por el contrario, produce constantemente la emergencia de estructuras paralelas que desempeñan más efectivamente dicha función.

Germani incluye por primera vez el concepto de anomia en su artículo “Anomia y desintegración social”, del año 1945. Allí y en otros textos interpreta a la Argentina de la primera mitad de siglo empleando la clásica diferencia entre sociedad tradicional y moderna, y observa las transformaciones de la sociedad de aquel entonces –incluyendo al peronismo– como una etapa de transición. El

Estado, pero mejor aún el Estado de Derecho y los valores republicanos, son realzados en tanto posibilitan la experiencia de los derechos y la libertad dentro de un régimen democrático. La educación y la conciencia de la importancia de los actos de deliberar, votar o informarse sobre el acontecer político, son condiciones imprescindibles si se quiere evitar la pseudo-solución totalitaria en tanto integración deficiente de las masas en la vida política.

Carlos Nino, por otra parte, entiende que el acatamiento pero también la internalización de las normas son los criterios a partir de los cuales puede hablarse de legalidad o ilegalidad. Sin embargo, para él la ilegalidad se transforma en anomia boba cuando los comportamientos desviados (ilegales) son extendidos o generalizados. Es justamente esa generalidad aquello que nos muestra la imposibilidad de jugar un juego en el que todos ganen. Se califica a la anomia de boba puesto que en la Argentina ella no tiene que ver con conflictos raciales internos ni de clase, sino con la incapacidad de respetar las normas de un juego, con la imposibilidad de evitar dinámicas de interacción que producen frustración en la mayoría de los individuos. Y para él éstas dinámicas autofrustrantes son el resultado de una determinada estructura institucional estatal (presidencialismo, caudillismo, etc.).

En tercer lugar está Peter Waldmann, quien desde hace unos años propone el problemático concepto de “Estado anómico”, es decir, un Estado que produce situaciones de confusión generalizada, inseguridad y desorientación. Este autor completa su tesis postulando que los Estados latinoamericanos no han logrado controlar acabadamente los sectores sociales que se proponen ni tampoco han podido disciplinar a sus propios agentes.

¿Por qué resultan relevantes estos tres autores para mi argumentación? Pretendo

poner de relieve que para los tres no es posible pensar la anomia sin recurrir más o menos explícitamente a los déficits funcionales del Estado. Formulado de un modo más preciso afirmo que el común denominador en estos tres planteos es, expresado en términos de Max Weber, el de las posibilidades de adhesión por parte de los individuos a un orden legal racional. En pocas palabras: se trata de un problema de legitimación.

Tanto la inserción en la modernidad a través de una “conciencia” de los derechos y de una experiencia de la libertad en el marco de la democracia (Germani), como el seguimiento de las normas a partir de una adhesión lograda gracias a la deliberación democrática (Nino) y, finalmente, la aplicación clara y efectiva del derecho por parte del Estado de modo que provoque previsibilidad en los comportamientos y seguridad de expectativas (Waldmann), son aspectos de un mismo problema: el de cómo puede ser generada la creencia en la legitimidad de un orden legal, impersonal y neutro. Según mi parecer, entonces, se torna innecesario describir el problema en términos de anomia si es que se dispone de un concepto más claro como el de legitimación.

2. Procedimientos: función y déficit estructural

Emplear la teoría de sistemas de Niklas Luhmann no sería necesario si no fuese porque las disposiciones teóricas que ésta ofrece permiten explicar un fenómeno que otros autores descuidan: las condiciones de surgimiento de la creencia en la legitimidad de un orden establecido.

En su crítica a Weber, Luhmann destaca que éste deja sin explicación alguna la pregunta por el hecho sociológico que posibilita la emergencia de una creencia,

la creencia en una autoridad distante, abstracta, racional. Resulta esencial explicar el surgimiento de la misma, pues la amenaza de violencia física no puede ser constante; ella es un recurso escaso y, si un orden pretende ser duradero, debe disponer de una adhesión más o menos generalizada. Se debe creer en él.

Asimismo, la sociedad moderna, sin referencias unívocas y diferenciada según ámbitos de comunicación específicos, es para el sistema político una fuente constante de demandas que requieren respuestas rápidas y frecuentemente contradictorias. La política debe ser capaz de lidiar con ese constante cambio de temas y problemas que varían y, conforme a ello, tomar decisiones que gocen de aceptación. Por el contrario, no resulta viable el logro de legitimación únicamente mediante el consenso ideológico o a través del convencimiento general en torno a valores: el carácter estático de tales convencimientos significaría dejar sin capacidad de reacción al sistema político. Es más, éste debe diferenciarse de los convencimientos que propone la religión o de férreos convencimientos en materia económica; debe conservar flexibilidad para adaptarse a demandas continuas y variadas que provienen de distintos sectores y que reclaman respuesta. Entonces ya no son verdades trascendentales o consensos sobre valores los que fundan un proceso de legitimación, sino las decisiones que se van tomando conforme al marco regulativo del derecho positivo. Y aquí los protagonistas llevan el nombre de procedimientos.

Éstos se consideran sistemas sociales que contienen interacciones y son sistemas porque logran establecer un límite y reproducirse en base a la comunicaciones que ellos mismos generan. Las elecciones políticas, los procesos de decisión administrativos, el accionar legislativo y los procesos jurídicos son los cuatro procedi-

mientos que identifica Luhmann. Ellos resuelven un problema importantísimo para el sistema político: el de cómo lograr aceptación de las decisiones que se adoptan. Ellos se encargan de procesar decisiones y así hacen probable la improbabilidad de la comunicación política. En otras palabras, ellos hacen esperable que las expectativas, y con ello los comportamientos, sean modificados. Ellos son ordenes emergentes con una duración específica, es decir, comienzan en un momento dado y terminan con una decisión. Aunque aquello que regula y guía el transcurso del procedimiento son reglamentos o disposiciones jurídicas, ellos no se reducen a estas últimas. Las disposiciones jurídicas estipulan cuándo hay que presentar listas y cuándo serán las elecciones, cuándo hablan los acusados y cómo son los pasos para conseguir una licitación. Pero esto no es el procedimiento. El procedimiento que describe Luhmann no es equivalente al Derecho procedimental. Los procedimientos emergen sobre el conjunto de reglamentaciones; son climas sociales diferenciados que procesan comunicación en la forma de decisiones. Los marcos reguladores de los procedimientos son reductores de complejidad, reducen una multiplicidad de comportamientos posibles a unos pocos, ellos condicionan las opciones de los participantes o les dejan espacios de posibilidades para imponer sus intereses. Y mientras ello sucede, en el plano simbólico-expresivo cada paso significa una reorientación de las expectativas sociales de todos los participantes.

Cada paso, cada etapa de los procedimientos acerca a los contrincantes a la decisión final, ésta de la que cada uno espera ser beneficiario. A diferencia de los rituales, que no dan alternativas, los procedimientos se caracterizan por elaborar la gran incertidumbre que existe respecto

del desenlace de los mismos. No es la forma preconcebida de un gesto o de las palabras aquello que hace avanzar al procedimiento; por el contrario, son las decisiones de los participantes aquellas que eliminan progresivamente alternativas, aquellas que reducen complejidad, que absorben inseguridad. Cada participante reacciona a las selecciones de los demás, cada decisión es vinculante y así, progresivamente, se va gestando una historia del procedimiento.

Pero aquello que interesa destacar a los fines de mi argumentación es la idea de que al final del procedimiento se encuentra una decisión, ya sea la de un juez, de una licitación o en la forma de un ganador de las elecciones. El final es abierto. Aquí es esencial lo siguiente: que todos tienen la certeza de que al final habrá una decisión pero, al mismo tiempo, viven la incertidumbre acerca de cuál será la orientación de la misma. La incertidumbre respecto del desenlace del procedimiento es el elemento más importante, es el motor del mismo. Pero, ¿porqué el no conocer el resultado impulsa a los participantes a contribuir con el transcurso del mismo? Es así puesto que la incertidumbre mantiene la esperanza despierta y provoca el compromiso de los participantes con el resultado final. Es ella la que posibilita la reorientación de las expectativas. Expresado de otro modo: la incertidumbre motiva a que cada cual asuma un rol y lo represente. Al final, la incertidumbre será coronada con aquella decisión que dividirá las aguas entre ganadores y perdedores, por ejemplo, de las elecciones o de un proceso judicial. Cuando ello suceda aparecerá una certidumbre que oriente las expectativas y la comunicación de cara al futuro.

Lejos de poder describirse como pacíficos, en el sentido de ausencia de conflicto, las disputas y controversias en los procedimientos son lo acostumbrado y, en

gran parte, están provocadas por las mismas regulaciones procedimentales. Todo ello, sin embargo, no impide que los procedimientos logren producir aceptación, aunque ella pueda llegar a ser forzada, a través de una atomización que aísla a las partes implicadas en el procedimiento y les resta poder de reacción.

Ahora bien, ¿qué relación tienen estos procedimientos con la cita de Ozslak?, ¿qué conexión existe entre estos sistemas sociales que procesan decisiones y la débil disposición a aceptar decisiones vinculantes? Aquí la respuesta es una: la desconfianza. En Argentina la desconfianza suele considerarse un atributo pasajero o por lo menos modificable de una coyuntura política específica. Ésta es la desconfianza como estado de ánimo. Sin embargo, las dimensiones de este fenómeno tienen otro alcance. Si la confianza es anticipar el futuro, la desconfianza expresa la necesidad de repliegue frente a él. Mediante ella se eluden nuevas frustraciones; la desconfianza neutraliza la disposición al riesgo. En la Argentina esta desconfianza es un elemento que impregna la comunicación e indica, de un modo previo, qué ha de esperarse.

Estamos ante un fenómeno que no debe ser confundido con el pesimismo o el miedo, aunque ellos eventualmente puedan estar presentes. Observo a la desconfianza como una estructura profunda que, al igual que una semántica, es previa a las acciones y les da sentido. Ella es una estructura de expectativas. Esa capacidad para imponerse como esquema interpretativo no es un hecho fortuito, sino el derivado directo de la experiencia, de la vivencia y del único gran mecanismo capaz de proteger las expectativas normativas y de honrar la confianza depositada: el sistema de derecho.

Entonces, frente a la vivencia de un sistema de derecho que no está en condiciones de proteger muchas normas que él

mismo pone a disposición, se desconfía de él. Así, la desconfianza adopta la forma de afirmaciones contundentes y convencimientos indudables. Estas aseveraciones no consideran la complejidad y son reducciones que eluden una nueva exposición a las frustraciones. ¡Todos los políticos son corruptos!, ¡los policías son delincuentes!, o, ante el más mínimo rumor, retirar todos los ahorros del banco son absorciones de inseguridad del lado de la desconfianza y basadas en la experiencia. Este fenómeno, trasladado a la anterior cuestión de los procedimientos hace transparente la idea del carácter “fallido” de éstos. Es posible hablar de procedimientos que no producen legitimación de decisiones vinculantes porque el principal componente que estimula su desarrollo desaparece. La incertidumbre como fuerza real que anima a participar en los procedimientos es neutralizada por la desconfianza; esta última transforma la incertidumbre en certidumbre porque se inserta la certeza de que no habrá justicia, de que los jueces operan con criterios externos al Derecho, de que los políticos son todos corruptos o de que hacer una denuncia ante la policía es peor que caer en manos de los delincuentes. La expectativa de trato justo, de conformidad con el Derecho o de una mínima transparencia se esfuma porque se reemplaza por la desconfianza. Mientras las semánticas de la transparencia y de la justicia, como equivalentes funcionales de la incertidumbre, contribuyen a la aceptación de las decisiones que adoptan los jueces, los administradores o los políticos, la desconfianza genera el rechazo. Aquí reside la “falla” de los procedimientos y esto es lo que los convierte en estructuras repetitivas, ritualistas, que no producen ningún tipo de transformación de las expectativas. En definitiva, los procedimientos no permiten institucionalizar el cambio, sino que sirven tan sólo para mantener el *status quo*.

Matias Dewey es sociólogo y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Rostock, Alemania. Actualmente es becario de la Fundación Alexander von Humboldt y se desempe-

ña como investigador del Instituto de Estudios Latinoamericanos perteneciente al Instituto GIGA de Hamburgo. Correo electrónico: dewey@giga-hamburg.de.